
10

COYUNTURA NACIONAL

Ernesto Samper Pizano

LA REFORMA URBANA

CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA

Dirección de Planeación y Desarrollo

Centro de Información Económica - Social de Bogotá

CIEB

BIBLIOTECA

SOCIEDAD ECONOMICA DE AMIGOS DEL PAIS



CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA



307.1
S19r
ej.1

COMERCIO
BOGOTA
CB0233





CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA
Dirección de Planeación y Desarrollo
Centro de Información Económico - Social de Bogotá
CIEB
BIBLIOTECA

10

COYUNTURA NACIONAL

Ernesto Samper Pizano

Biblioteca -CIEB- **LA REFORMA**
URBANA

No. Inventario Nº 6960

Fecha Ingreso 18 | 10 | 96
DIA MES AÑO

Precio \$ 2.000 = No. Ejemplares 12

SOCIEDAD ECONOMICA DE AMIGOS DEL PAIS



CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA



COYUNTURA NACIONAL

Publicamos en esta colección el texto completo de las conferencias que se vienen dictando durante los ALMUERZOS MENSUALES, convocados por la SOCIEDAD ECONOMICA DE AMIGOS DEL PAIS y por LA CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA, con el propósito de ofrecer un FORO independiente en el cual se analicen los grandes problemas que gravitan sobre la actualidad nacional.

Como es claro, la responsabilidad por las opiniones emitidas en estas conferencias sólo compromete a sus respectivos autores.

**INTERVENCION DEL DOCTOR ERNESTO SAMPER PIZANO
EN LA SOCIEDAD ECONOMICA DE AMIGOS DEL PAIS.
Noviembre 12 de 1987.**

La importancia del proyecto de reforma urbana radica fundamentalmente en la necesidad de controlar los efectos producidos por la ausencia de un proyecto de reforma agraria integral y progresista que se está tratando de estudiar en el Congreso.

Entre los muchos factores que pudieron influir para que Colombia cambiara su perfil demográfico en los últimos 20 ó 30 años, encontramos precisamente el de la ausencia de una reforma agraria, sobre todo desde el acuerdo de Chicoral, que desvirtuó la reforma agraria de los años 60 y que produjo el flujo de emigración de los últimos diez años que ha congestionado el problema urbano. Por ello, la mejor respuesta a la ausencia de una reforma agraria es precisamente esta reforma urbana.

El asunto fundamental

Empezaría por decir que esta reforma no es, en el sentido tradicional de la palabra, una reforma integral que se ocupe de la regulación exhaustiva del espacio público, fijando pautas sobre su desarrollo. Esta reforma se refiere fundamentalmente al problema de la tierra. Para algunos el problema de la tierra en relación con su problemática urbana se sintetiza simplemente en la participación de la tierra dentro del costo final de la construcción de la vivienda, y así se dice que la tierra cada día está pesando menos en la determinación del precio final de la vivienda porque la importancia de otros elementos como el cemento, los ladrillos, el acero, etc., ha hecho que disminuya la participación del factor tierra. Sin embargo, esta es una apreciación demasiado microeconómica del problema, porque lo cierto

es que hay unos costos macroeconómicos de la tierra que tienen que ser considerados e integrados en un proyecto de reforma urbana; a fin de cuentas la localización de la tierra, por ejemplo, es definitiva en el encarecimiento de los costos de lo que podríamos llamar el derecho de la ciudad.

A medida que nos vemos obligados a desplazar vastos sectores de comunidad hacia los extramuros de la ciudad, se encarece el valor de los servicios públicos, surge la necesidad de pavimentar vías, conformando costos ocultos macroeconómicos que deberían agregarse a una política que trate de intervenir integralmente el factor de la tierra en la determinación del crecimiento urbano. Igualmente, es claro que ya en su determinación microeconómica el factor tierra pesa mucho más en los estratos populares que en los de altos niveles de ingreso. En la medida en que los estratos populares tienen formas extensivas de vivienda y los estratos de altos niveles en formas verticales mediante propiedad horizontal, es claro que el rango de oscilación del peso de la tierra puede ir desde el 9 ó 10% en un edificio de altura, y la proporción de la tierra hasta en un 42 y 45% en los barrios populares. Por esto, el proyecto al proponer que se les dé a los alcaldes y a las entidades que se encargan del desarrollo urbano unas facultades muy precisas para manejar el problema de la tierra, lo que está fundamentalmente es creando la infraestructura legal normativa y política entre la cual se podrá promover el manejo de nuestras desordenadas ciudades en los próximos años. No sobra igualmente advertir en esta introducción, que muchos de los problemas sociales que padecen nuestras ciudades actualmente, están asociados de manera directa o indirecta con el problema fundamental urbano.

El 72% de los paros cívicos, según estadísticas del CINEP, de los últimos 10 años han estado relacionados de alguna forma con el problema de los servicios públicos (falta de servicios públicos, costos de los servicios públicos o inadecuada cobertura de los mismos). Al igual que las invasiones, los barrios piratas, etc., y todos los otros esquemas irregulares de apropiación o de asentamiento de tierras, ha creado la figura de unos asentamientos urbanos suburbanos que hoy en día representan cerca del 42% de nuestras ciudades. Estudiar cómo se pueden manejar estas "ciudades informales", "ciudades subterráneas" que están al margen de la ley (de la ley de la propiedad o de la ley de la ciudad), es básicamente el propósito de esta reforma urbana.

La enajenación voluntaria

Con estas inquietudes iniciales podemos empezar con el primer capítulo del proyecto que propone la enajenación voluntaria.

Siguiendo la recomendación aquella de que es preferible un mal arreglo que un buen pleito, el proyecto establece una serie de beneficios, de estímulos, de incentivos para que le resulte más fácil a la persona, cuyo bien tiene que ser expropiado, entrar en una primera etapa de negociación. Concretamente permite que se pague hasta el 100% de contado, que se cancele en condiciones comerciales, que el precio sea acordado entre el propietario y el Estado, elimina el impuesto de ganancias ocasionales por el resultado de la comparación patrimonial entre los años en que fue adquirido y el año en el cual es enajenado voluntariamente al Estado; en fin, una serie de incentivos que resulte mucho más operante para las dos partes, para quien es expropiado y para quien expropia, y así tener acceso al dinero y a la tierra por parte de uno y otro. Esta parte de la enajenación voluntaria está sujeta a unos trámites sobre los que no me voy a detener; al cabo de ellos, pasado un determinado tiempo en el cual se hace el ofrecimiento de la intención de compra —este ofrecimiento se efectúa en la oficina de registro para que el bien quede por fuera del comercio—, la persona ofrecida tiene un tiempo para contestar, luego viene un proceso de negociación, al cabo del cual, si no hay un acuerdo, entra entonces a operar el proceso de expropiación.

El proceso de expropiación, pues, tiene varios elementos: el primero se refiere a las causales para expropiar. Nuestras leyes están llenas de causales que permiten a distintas entidades expropiar para los más disímiles fines. Nosotros hemos encontrado cerca de 73 normas con las cuales se autoriza a entidades del orden nacional o territorial expropiar para los más diversos motivos. Lo que hacemos en este capítulo es organizar las causales, porque consideramos que es la mejor forma de protección del expropiado, al existir unas causales taxativas señaladas, pues existirá un marco de referencia real al cual se puede realmente remitir la entidad que es propia y la persona que es expropiada, simplemente añadimos algunas causales que están directamente relacionadas con el crecimiento de las ciudades, por ejemplo, la posibilidad de expropiar para desarrollar proyectos de transporte masivo, como sería el caso del metro de Bogotá o de Medellín, o para crear centros de abastecimiento, como sería el caso de plazas de mercado, o, centros de acopio urbano.

Quiénes pueden expropiar

El segundo punto se refiere a qué entidades son las que tienen la capacidad de expropiar. La regla general del proyecto es que las autoridades municipales son las que poseen la capacidad expropiatoria en primera instancia. Nosotros creemos que si el país va hacia una municipalización con la elección popular de alcaldes, con la

Ley 12, con la Ley 14 sobre descentralización fiscal, con los decretos 077 y 078 de 1987 sobre descentralización administrativa, lo lógico es que el proyecto de reforma urbana, en vez de crear una especie de Incora urbano, —que sería el Instituto de Crédito Territorial—, que encarecería, dificultaría y abriría las puertas para una gran corrupción, le dé al alcalde la facultad expropiatoria dentro de un marco concreto de referencia y restricción; y en segunda instancia están las entidades nacionales que tienen que conservar esta facultad, por ejemplo, para desarrollar proyectos de distribución eléctrica para una represa, etc., y las entidades locales, para el caso de ciudades intermedias y mayores como en Bogotá, por ejemplo, en las empresas de Acueducto, de Teléfonos, de Recolección de Basuras, o las empresas de servicios en el caso de Medellín; el tercer ingrediente se refiere al precio. Nosotros encontramos sobre esto unas posesiones extremas que iban desde el proyecto de la Unión Patriótica, que proponía el avalúo catastral como precio de referencia, hasta un proyecto inspirado, quizás más en la lonja, que proponía la intervención de peritos y el avalúo por precios comerciales. Nosotros optamos por una alternativa intermedia que es un tipo de avalúos que realiza el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, que se llaman avalúos administrativos en los cuales se consultan las realidades del mercado, el avalúo catastral, se le suma un poco la proximidad del terreno a distintas obras de beneficio social y pedimos una relación de avalúos administrativos, los comparamos con otra lista de avalúos comerciales para los mismos predios y encontramos que la diferencia no supera el 5% por encima o por debajo de los avalúos comerciales; nos pareció si importante impedir la intervención de los peritos en la medida en que esto podría abrir las puertas para la corrupción, de todas maneras los avalúos administrativos se han venido aplicando con el Decreto-Ley 222 de 1983 sobre contratación administrativa y el decreto 1376 de 1986 para el caso de las estimaciones de arrendamientos, o sea para medir el precio que sirve de base para estimar el canon de arrendamiento.

Un punto que valdría la pena aclarar es que de cualquier manera, se adapte o adopte la figura del avalúo administrativo, el juez queda con la posibilidad de apartarse del avalúo, porque el legislador considera que la expropiación es un acto políticamente complejo que supone la intervención de las tres ramas del poder para darle una completa garantía al ciudadano: intervienen el legislativo fijando las causales; el ejecutivo estableciendo su cumplimiento y el órgano jurisdiccional realizando las dos operaciones o verificando el cumplimiento de ellas. Esto hace que el juez tenga la capacidad de otorgarle a la persona que es expropiada la posibilidad de desvirtuar el avalúo en el curso del juicio.

Ya el artículo 15 de la Ley 14 de 1983 fue declarado inconstitucional con sentencia del magistrado Manuel Gaona Cruz, porque establecía que para el caso de las expropiaciones y la tasación del valor de los bienes en los municipios se tendría en cuenta solamente el avalúo catastral incrementado en unas proporciones que allí estaban señaladas. El otro ingrediente se refiere a la forma de pago. Todos los proyectos de reforma urbana se han dedicado a establecer diferentes sistemas de pago. Yo creo que la forma de pago casi que no es tan importante en un proyecto de reforma urbana con un proyecto de reforma agraria, porque en el caso de la reforma agraria se está comprando para campesinos que no tienen recursos y por entidades que tampoco los tienen, ni poseen forma de recuperar estos recursos en forma rápida. En el caso de la reforma urbana, la mayor parte los proyectos y de las obras que se necesita desarrollar mediante expropiaciones, están financiados por las distintas figuras que existen a nivel urbano, como la propia transferencia de impuestos, el impuesto de valorización, en fin, los distintos sistemas de financiación. Pero aun así, el proyecto crea la posibilidad de pagar con unos bonos a 20 años, o la factibilidad de establecer unos pagos diferenciales, que es una propuesta del Nuevo Liberalismo, de tal manera que se gradúe qué porcentaje se paga al contado según el peso que tenga el bien dentro del patrimonio líquido del expropiado y dentro de las rentas que recibe anualmente, o sea, que si un bien pesa, digamos, 60% del patrimonio de una persona, pues el pago al contado debería ser del 60% y luego por unos instalamentos hasta por 5 años con unos reajustes que correspondan al valor de la inflación, un poco por debajo de dicho valor, como otro estímulo para que la gente negocie antes que dejarse expropiar.

Estatuto global de valorización

Consideramos igualmente la posibilidad del impuesto de valorización; sin embargo, creo que en esto lo que se necesita es un estatuto global de valorización, porque no se podría, en un pleito de ley que consagrara dos o tres artículos a la valorización, asumir todo el tema de la valorización, que es mucho más complejo de lo que a primera vista parece. Para los especialistas en técnica jurídica, el proyecto establece que se llevará la expropiación ante el juez civil, que es quien debe conocer de todos los procesos de propiedad, y solamente se llevará al Consejo de Estado la resolución que decreta la expropiación para que declare su legalidad en un término no mayor de ocho meses, que se le fija igualmente al Consejo de Estado para que no suceda lo que ha ocurrido con la reforma agraria, y es que un procedimiento termina enredando al otro y finalmente se hace nugatorio cualquier proceso expropiatorio.

La renovación urbana

El segundo capítulo se refiere a la llamada renovación urbana, que fue durante 1986 la discutida figura de la expropiación por particulares. Después de revisar nosotros concienzudamente las distintas observaciones que se hacían sobre la expropiación por particulares, resolvimos eliminar esta figura porque creaba unas condiciones de privilegio a determinados constructores frente a otros constructores, que realmente constituía una injusticia y una competencia desleal para el propio gremio de la construcción y fuimos más allá, establecimos más bien una serie de limitaciones para que cualquier proyecto de renovación urbana que se haga en el país tenga que llevar implícita la garantía para los moradores de estas zonas céntricas de nuestras ciudades, de que sus derechos de vivienda van a ser respetados; y hablamos de derechos de vivienda, de vivir en el centro de las ciudades, porque casos como el que ha sucedido en Bogotá con el conjunto de Santa Bárbara en el centro, en que la gente prácticamente fue desplazada desde la zona céntrica de la ciudad hacia los extramuros o realmente expulsada de la zona, me parece que no deben presentarse y se establecen unas reglamentaciones muy estrictas para que aquellos inquilinos de esta zona se les dé en primer lugar la posibilidad de que en los proyectos de vivienda que se vayan a desarrollar, pudieran conseguir, a precio de costo, un número de metros contruidos equivalente al valor del avalúo por el cual se les compra la vivienda vieja y que de no ser posible esto, se les diera la facultad de, o bien de completar el número de metros hasta conseguir una solución mínima de las que produce el Instituto de Crédito Territorial al mismo precio o valor de construcción, o bien se les otorgue la posibilidad de conseguir una vivienda del Instituto de Crédito Territorial en cualquier otro sitio de la ciudad cuyo centro está siendo renovado. Y esta misma figura la utilizamos para introducir un ingrediente adicional en esta nueva forma que es la de la rehabilitación de inquilinatos.

En Colombia viven cerca de 7,2 millones de personas en inquilinatos y la única forma de producir la rehabilitación de inquilinatos es utilizando esta figura de expropiación, pero creando unas condiciones para que los inquilinos no sean expulsados, sino para que tengan la posibilidad de vivir en el mismo inquilinato si es remodelado o en otras zonas hacia las cuales se produce este desplazamiento. Como la mayor parte de los inquilinatos está en zonas en las cuales es difícil saber quién es el propietario, como sucede en el caso de Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla, se establece un fondo de rehabilitación de inquilinatos para que aquellas indemnizaciones que se pagan para expropiaciones de bien en los cuales vivían inquilinos, se revertían por intermedio del Banco Popular en el mejoramiento de la

situación de estos inquilinatos. Un punto novedoso también en este planteamiento es el que consagra la posibilidad de que en dichas zonas de alta peligrosidad, como los casos de Villa Tina en Medellín; del suroriente en Bogotá; de Coyaima, en Ibagué; de las zonas erosionables de Cali, de Bucaramanga, o de Dos Quebradas, en Pereira se permita la expropiación de las mejoras por parte del Estado, porque allí no existe prácticamente propiedad, sino unas mejoras que son unos cartones y unos rollos de papel, y que con cargo a estas mejoras, que obviamente son un subsidio, se puedan integrar programas para el traslado y la erradicación de estas zonas de alta peligrosidad en los cuales viven más de un millón y medio de personas en Colombia.

Vivienda de interés social

Luego viene un capítulo muy interesante sobre la legalización de vivienda de interés social. Definimos como vivienda de interés social aquella vivienda igual o menor a 1.500 UPAC que es la definición que existe legalmente, pero esta definición no la expresamos en términos de UPAC, sino que la expresamos en términos de salarios mínimos, o sea, cerca de 120 salarios mínimos mensuales, y sobre esta definición estructuramos una serie de beneficios para las viviendas de interés social. Hay dos formas de ilegalidad: la ilegalidad frente a la ciudad y la ilegalidad frente al legítimo o no legítimo propietario, por eso damos un tratamiento consistente para las distintas situaciones que se pueden presentar de subnormalidad urbana. Uno es el problema de las invasiones; hay una violación del derecho de propiedad y esta violación se produce por una angustia social de necesidad de vivienda.

La ciudad que está más afectada en este momento por invasiones es Cali, en la zona de Agua Blanca, donde viven más de 200.000 habitantes; en Bogotá no son muchas las invasiones, hay unas pocas, pero es una figura que se ha empezado a multiplicar en todas nuestras ciudades. Para estas invasiones el proyecto propone en primer lugar, si las invasiones se han producido en terrenos de propiedad del Estado y estos terrenos no están afectados por otro fin social, como podría ser la construcción de una vía, de un hospital, o de una escuela, se entrará a hacer una titulación gratuita de estos terrenos a las personas que los han invadido; obviamente son invasiones producidas hasta el momento de presentación del proyecto de reforma urbana, no es que en lo sucesivo cualquiera invada y le legalicen, sino para solucionar el problema que actualmente existe; en segundo lugar, si las invasiones se han producido en terrenos de particulares, se le otorgan facultades al Estado para que expropie y luego entre a titular a un precio correspondiente al valor de la indemnización que se ha pagado.

Caso muy distinto es el de las urbanizaciones piratas, en las cuales es un empresario inescrupuloso el que autoinviade por sí o por intermedio de un tercero un lote que es de su propiedad, vendiendo lotes o entregando títulos precarios como promesas de venta y luego creando la angustia social; produce la expansión de la ciudad y una vez que tiene la tierra urbanizada entonces la vende inclusive a los propios invasores originales, realizando unas utilidades que el CINEP ha estimado entre el 300 y el 400%. Para estas personas no puede haber un castigo distinto al que establece el artículo 30 de la Constitución, que es la expropiación sin indemnización y entrar luego a regular la situación de las personas que han sido engañadas de esta manera. En Bogotá, en los últimos diez años han progresado en una forma realmente alarmante las urbanizaciones piratas y se requiere establecer un control, pues el costo que tiene para la ciudad extender servicios que están programados para un desarrollo relativamente largo, a unas zonas que han sido invadidas y que crean conflictos sociales, es un costo realmente alto frente a las posibilidades de entregarle vivienda a estos millares de habitantes; y un problema distinto es el de las personas que viven en un bien y tienen un título traslativo de dominio, como puede ser una promesa de venta, etc., que les da el derecho para poder llegar a ser propietarios. Cuando exista esta situación en la cual una persona vive y tiene una posesión regular de buena fe en un sitio durante un período de dos años o más, podrá entrar a operar la prescripción adquisitiva de que habla el Código Civil y podrá solicitarle a un juez que le otorgue la propiedad sobre el bien en el cual está habitando; de igual manera, se establece una serie de beneficios para facilitar la legalización de los títulos.

Estudios de la Universidad de los Andes demuestran cómo para una familia de clase baja, el costo de la titulación, para no hablar de los costos ocultos, llega a ser entre el 12 y el 15% del valor final del bien. El proyecto elimina una serie de certificaciones de papeleos, como es el caso, por ejemplo, de los certificados de paz y salvo por cualquier concepto, la libreta militar y aun la obligación de presentar el certificado de registro cuando el bien no aparece registrado con ninguna matrícula inmobiliaria y el propietario sea una persona indeterminada.

Barrios clandestinos

Otra parte de este capítulo se refiere al problema de los barrios clandestinos; todos aquellos barrios que no pueden tener acceso a los servicios, porque su titulación no está saneada, o porque no están incorporados al perímetro de servicios. Para solucionar estos dos casos se establece que cuando se trate de un título precario se podrá entrar a solicitar el servicio, así no sea propietario. Bogotá tiene den-

tro de las capitales de América Latina los más altos índices de pérdidas de energía y de agua, precisamente por problemas de distribución que se asocian, por supuesto, a deficiencias en las redes de conducción, pero también a pérdidas de contrabando, pérdidas negras de personas que toman el agua, o toman la luz por medio de mangueras, o por conducto de conexiones clandestinas, en muchos casos porque el Estado legalmente no les puede dar los servicios, y no se los puede dar porque no tienen los títulos de propiedad.

El proyecto establece que se puede, siendo tenedor del bien, solicitar el servicio y pagarlo obviamente la persona que lo esté disfrutando; y respecto a aquellos barrios que no están incorporados al mapa de servicios públicos, el proyecto contempla la posibilidad de que los alcaldes hagan esta incorporación, obviamente consultando las facilidades de prestación de los servicios. En Bogotá, y por iniciativa de Patricio Samper, aprobamos, cuando yo estaba de concejal, la incorporación de más de 210 barrios de los perímetros de servicios, precisamente porque no había forma de poder prestárselos si no estaban incorporados. En este capítulo está finalmente un punto que ha sido muy discutido y que se refiere a la prohibición expresa establecida en el proyecto de ley, para que no se pueda financiar vivienda sino en pesos. Lo cual, en buen romance, significa que no se pueda financiar vivienda popular o de interés social en UPAC.

Proceso de upaquización

Existe un peligroso proceso de upaquización. Se han upaquizado más de 23 bienes y servicios de la canasta familiar. Están upaquizadas las drogas, las llantas, las gaseosas, las tarifas de transporte. Igualmente el agua, la luz, el teléfono, las matrículas educativas. Mientras que los costos se están upaquizando, los ingresos de la gente suben por la escalera y se ajustan anualmente.

La cartera morosa del Instituto de Crédito Territorial en este momento sube a cerca de 11.000 millones de pesos; hace siete años la cartera morosa representaba el 1.4% de sus recursos ordinarios, hoy día es casi el 10%, para no hablar de otros problemas asociados con los problemas de manejo, de registro de casas que elevaría, según algunos, el valor de la cartera morosa más de 25.000 millones de pesos. Si esto sucede, sin que el Instituto de Crédito Territorial esté construyendo con UPAC, supongan ustedes lo que será llevar 30.000 ó 40.000 millones de recursos adicionales al sistema del Instituto de Crédito Territorial pero upaquizados. Habrá que buscar fórmulas distintas. Algunos han propuesto impuesto al cemento, al acero. Otros, subsidios; personalmente creo que el gobierno debería volver a reasumir la posibilidad presupuestal de subsidiar la vivienda popu-

lar, pues no creo que se pueda hacer vivienda social en este país si no es subsidiada.

Extinción del dominio

El tercer capítulo se refiere a la extinción del dominio. La propiedad debe cumplir, lo hemos oído desde que éramos niños y mucho más en esta sociedad que es pionera de la reforma agraria y de las reformas sociales en el país, debe cumplir una función social. El concepto de fertilidad, o el concepto de desarrollo del cual se habla para calificar la reforma agraria, corresponde en el caso de la reforma urbana a la urbanizabilidad, o sea, lo que hace que se pueda predicar de una tierra, su función social en el caso de la reforma urbana es que sea urbanizable, y que sea urbanizable en determinadas condiciones, términos y plazos; pero si alguna persona no cumple esta función social respecto al bien que aparece como de su propiedad, a pesar de los requerimientos que se le hagan y que están establecidos en el proyecto, lo que procede no es el premio de una indemnización con expropiación, sino simplemente la extinción del dominio con lo cual hacemos cumplir la regla general, en la cual por lo menos creemos los liberales, de que la propiedad es colectiva en términos generales y la excepción es la propiedad individual.

El proyecto obviamente, pues, desarrolla, por conducto de unos procedimientos, la posibilidad que tienen los alcaldes de hacer el requisito, de calificar la condición de extinguibilidad de la tierra, los tres años que se le dan a la persona para que ponga en movimiento los mecanismos para desarrollar al utilizarla, en fin, todas las protecciones debidas a la persona que aparentemente es el titular de este derecho de dominio que no ejerce, e incluye adicionalmente un impuesto que fue propuesto por el proyecto del Nuevo Liberalismo, que es un impuesto que ya está establecido en la Ley 14, por medio del cual los concejos podrán aumentar las tarifas del impuesto predial para aquellos lotes de engorde o lotes ociosos para acelerar su desarrollo.

Personalmente tengo mis reservas en mi condición de economista, de que siendo la tierra un elemento escaso haya elasticidad directa entre los impuestos y la oferta de tierras. Sin embargo, esto puede ser realidad en algunos municipios, y por ello retomamos el concepto de la Ley 14 y le agregamos una serie de situaciones que están contempladas para declarar la extinción del dominio como lotes no construidos, pero susceptibles de ser desarrollados; o lotes con más de un año de antigüedad; en fin, le agregamos todas las situaciones que contempla el proyecto general de extinción del dominio pero para modificar el artículo de la Ley 14, que le permite a los concejos elevar las tarifas del impuesto predial para estos efectos.

Dos figuras novedosas

Finalmente, en su último capítulo el proyecto establece dos figuras muy novedosas y muy necesarias para el manejo del problema de la tierra: la de los bancos de tierra y la conocida como reintegración de tierras. La figura de bancos de tierra fundamentalmente crea la posibilidad de que los municipios constituyan con las tierras que han recibido a cualquier título con las que expropian, o las que enajenen voluntariamente, unos bancos de tierra que les permitan entrar a sacar tierras al mercado para poder regular directamente el precio de la tierra. Retoma un poco la vieja figura de las zonas ejidales, los viejos ejidos de nuestras aldeas españolas, para que parte de estas tierras puedan ser incluidas dentro de bancos de tierra y crea por primera vez en el derecho colombiano, un derecho que existe en el derecho francés que es el derecho de prelación o el derecho de preferencia por medio del cual el Estado se puede reservar la primera opción de compra de ciertas tierras.

Nosotros creemos que el ejercicio de ese derecho preferencial le va a permitir a los municipios evitar toda esta especulación que hacen, especialmente en sus zonas periféricas, negociantes o especuladores inmobiliarios que compran las tierras cercanas al perímetro y luego van corriendo la cerca y ganándose los beneficios de un perímetro que se va expandiendo, convirtiendo en tierra urbana tierra que ayer era agrícola; de igual manera, el proyecto establece la figura de la reintegración de tierras que ha dado unos resultados espectaculares en Japón, en Australia, en Alemania, por medio de la cual el Estado se puede asociar con el particular, siendo éste último el dueño de la tierra, para que el particular aporte el lote que no tiene cómo desarrollar, porque carece de condiciones de financiación, y luego el Estado se pague con lotes urbanizados total o parcialmente el valor de la urbanización. Hay muchas tierras alrededor de nuestras ciudades que no son susceptibles de desarrollarse porque simplemente el propietario no tiene cómo financiar la inversión para la urbanización.

La figura de la reintegración de tierras no hace más que trasladar al entorno urbano la figura muy conocida de aquella persona que tiene un lote de terreno, se la entrega al constructor para que éste en ese lote levante un edificio y le pague con un apartamento. Aquí sería igualmente lo mismo, pero permitiría que algunas empresas de servicios pudieran fundamentalmente desarrollar el lote, pagarse con lotes en especie y acelerar el desarrollo de las zonas disponibles dentro de las ciudades. Hay algunas otras disposiciones menores pero no menos importantes en el proyecto. Por ejemplo, la restricción social; la restricción legal para que los municipios puedan pignorar, porque hoy día se están haciendo unos negocios fabulosos con las

transferencias del IVA y los municipios se están endeudando por cuenta de una pignoración que prácticamente los compromete a varios años.

También se establece el patrimonio familiar inembargable, como una protección legal para las familias. Estamos estudiando conjuntamente con los voceros del Nuevo Liberalismo la posibilidad de incluir por lo menos dos articulados pequeños, uno sobre los planes de desarrollo para obligar a los municipios o volverlos a obligar, porque ya están obligados, a tener sus planes de regulación que sirvan de condición y de desarrollo de lo que debe ser el marco general de la planeación urbana, y otro sobre unas acciones de control popular que le permitirían a las comunidades por sí o por intermedio de sus voceros, iniciar juicios en los cuales se defienda fundamentalmente la utilización del espacio público.

Creo que este es en síntesis el proyecto de reforma urbana, y considero, sin desconocer la importancia del proyecto de reforma agraria, que tal vez no nos hemos dado suficiente cuenta de lo importante que es hoy día cuando el 70% de los habitantes viven en las ciudades, cuando como ya decía, el 42% de nuestras ciudades son subterráneas y cuando todo parece indicar que la tendencia del crecimiento urbano es hacia la informalización y no hacia la formalización, de darle a los alcaldes, a los concejos y a las entidades territoriales de orden nacional, municipal y departamental unos instrumentos para manejar este problema de las tierras. Se me quedaba entre el tintero algo que es bastante popular, pero muy necesario, y es que por primera vez se establecen unas sanciones para que los alcaldes tengan como controlar el mal uso o la malversación del espacio público por parte de los constructores, mediante la imposición de una serie de sanciones de tipo económico y administrativo, que van desde las simples multas hasta la obligación de demoler determinadas construcciones cuando se haya violado en materia grave y flagrantemente la utilización de ese espacio que genera lo que se ha llamado el derecho de la ciudad, que es un derecho de todos.

Preguntas y respuestas

P.: Está claro que las clases socioeconómicas desprotegidas no pueden recibir o no deberían recibir préstamos de UPAC, para la adquisición de vivienda, porque ni pueden cumplir los requisitos, ni pueden pagarlos. Se ha previsto, si el Estado va a prestar pesos sin UPAC, y ¿qué institutos del Estado lo harían o a través de quiénes? Y, además, ¿cuál sería el tope para adjudicar los préstamos en pesos?

R.: El proyecto, en realidad, establece que no se puede financiar vivienda de interés social, sino en pesos o en moneda legal de curso forzoso; algunos han dicho que esto es inconstitucional; yo no lo creo, no se está prohibiendo que se financie en otro signo monetario, sino que lo que se refiere a vivienda social tiene que ser pactado en pesos, eso llevaría, a buscar mecanismos alternativos para financiar la vivienda popular, llamando vivienda popular, y esta es la respuesta sobre el tope a aquella vivienda, la que cuesta hasta 120 salarios mínimos, o sea más o menos 2 millones y medio de pesos. ¿Qué sistemas alternativos? por ejemplo, con el Ministro de Desarrollo se ha hablado sobre la posibilidad de que por medio del presupuesto se subsidiaría la diferencia entre el valor constante y la tasa promedio de colocación del Instituto de Crédito Territorial, que es cerca de 4 ó 5, hasta 6 puntos en los últimos años. Esto le daría una gran capacidad de multiplicación al presupuesto.

La segunda alternativa es la refinanciación presupuestal del Instituto de Crédito Territorial, porque lo que nos dejó el gobierno pasado fue una extraordinaria deuda de 65.000 millones de pesos que son todas las inversiones que hicieron las corporaciones en títulos del Instituto de Crédito Territorial y que en este momento le toca repagar al Instituto de Crédito. La otra posibilidad que se ha planteado por el Instituto de Crédito es la de establecer un impuesto al cemento y al acero para que en esta forma se refinance en forma permanente el Instituto. Esta propuesta tiene un amigo a medias y un enemigo de veras; el amigo a medias es el Ministro de Hacienda, al que cualquier impuesto le llama la atención, siempre y cuando que en este caso fuera, según él lo ha dicho impuesto al IVA y no impuesto específico; y los enemigos de veras, aquellos que creen que esto, y es también una apreciación legítima, podría desestimular la construcción y un proceso que lleva la industria cementera de crecimiento que es muy importante. Sin embargo, este será un punto que habrá que discutirlo, el gobierno se ha comprometido a conseguir los recursos para financiar al Instituto y acogerse a la norma que les prohíbe trasladar recursos de UPAC a la financiación de vivienda social. Quiero decir que en muchos casos el problema no es solamente la diferencia de costo sino el sistema de cobro, porque si uno tiene a los sectores obreros reajustándoles anualmente el salario y no es ajuste retroactivo, sino reajuste proyectivo, pues, mal puede ponerlos a pagar una vivienda que crece en forma prácticamente diaria.

Botín político

P.: *Quisiera saber si financiar esa vivienda en pesos corrientes no se va a convertir en un botín político; y segundo, ¿sería razonable financiar durante 15 años a algunos colombianos nada más?*

R.: Bueno, es que no son algunos; estamos hablando del 72% de las necesidades de vivienda que están localizadas en los estratos populares, que son los que se beneficiarían de la vivienda tipo social en pesos corrientes. Lo que tenemos que ponernos de acuerdo es en un principio filosófico que alcancé a enunciar. Realmente si vamos a construir vivienda social, ¿esta vivienda debe ser o no debe ser subsidiada? para mí es de la esencia de la vivienda popular que sea subsidiada en la medida en que el costo de la vivienda representa hoy día en una familia obrera más del 56% de su gasto familiar; tiene que ser necesariamente subsidiada la vivienda para que sea realmente una solución; la realidad es que no es que quiera presentarme como enemigo del UPAC, pero es que uno no puede tener un país en los cuales están upaquizados los sectores que tienen capacidad de presionar ante el Estado para que les upaquicen el crecimiento de esos ingresos y el resto del país pagándolo, que es lo que sucede hoy día; es un poco lo que anotaba el profesor Toby, economista brasileño, él decía que el efecto Toby consiste en que si uno está en un estadio y se paran los de la primera fila, después se paran los de la segunda porque los de la primera no los dejan ver y así sucesivamente hasta que llegan al final a las galerías, pero cuando se paran los de las galerías ya se ha acabado el partido. De tal manera que un poco lo que sucede con la upaquización es eso; uno empieza a upaquizar un sector y luego tiene que upaquizar el otro y así sucesivamente, pero finalmente los de las galerías son los que se van a quedar sin partido; por eso yo creo que hay que detener la upaquización de la economía porque ya ha hecho bastantes estragos en la clase media; yo veo que la clase media está en un proceso peligroso en Colombia, de proletarización, por cuenta de la upaquización.

Planeación y ordenamiento

P.: Tengo una preocupación y es fundamentalmente la planeación y el ordenamiento urbano después de este proyecto de reforma. ¿Qué se plantea para proyectar ese ordenamiento y controlar lo que está sucediendo?

R.: Desde hace mucho tiempo existe en Colombia la obligación para los municipios de más de 20.000 habitantes de tener un plan de desarrollo y en este momento no más de 20 municipios, incluidas desde luego las grandes ciudades, tienen un plan de desarrollo, o sea hay 900 municipios que no cuentan con un plan de desarrollo. Reiterar la obligación para los municipios de tener un plan de desarrollo, co-

mo se ha venido haciendo desde 1973, sin crear unas condiciones llamativas para que los municipios tengan un plan de desarrollo, sería simplemente volver a la misma letra muerta en la cual estamos desde hace 20 años, hablando de planes de desarrollo que no existen; por eso el proyecto lo que hace es amarrar muchas figuras a los planes de desarrollo: la extinción del dominio se puede efectuar sobre la base de un plan de desarrollo, la expropiación puede llevarse a cabo basada en un plan de desarrollo o una certificación de planeación departamental donde no exista, porque creemos que en la medida en que la gente vaya viendo que puede utilizar estos instrumentos, refiriéndonos al plan de desarrollo y que tiene una utilidad el plan de desarrollo distinto a un simple ejercicio académico, le va resultando rentable, le va resultando atractivo hacer su plan de desarrollo. Ahora, a mí me parece muy peligroso fijar pautas nacionales sobre desarrollo urbano, sobre utilización de espacios públicos, porque cada ciudad y cada municipio tiene unas condiciones totalmente diferentes para sus usos, para sus densidades, para sus distintas programaciones de utilización del espacio, pero sí vale la pena darle unos incentivos para que hagan los planes que es lo que fundamentalmente se hace en el proyecto.

Especulación con la tierra

P.: ¿Qué se prevé sobre la especulación con la tierra y la propiedad urbana?

R.: En el proyecto se dice lo siguiente: "Con el objeto de evitar un enriquecimiento sin causa, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi no tendrá en cuenta, al hacer los avalúos de que trata la presente ley, a aquellas acciones o intenciones manifiestas y recientes del Estado que sean susceptibles de producir una valorización evidente de los bienes evaluados tales como: Uno, la adquisición previa por parte de la entidad adquirente de otro inmueble en el mismo sector, el caso del metro de Bogotá, que bastó con que compraran una zona para una estación del metro para que inmediatamente comience la gente a especular alrededor de la zona y a obtener una valorización por cuenta de esa misma adquisición del Estado". Sería el Estado prácticamente pagando su propia valorización. Dos, "los proyectos enunciados en ejecución o ejecutados por la entidad adquirente o por cualquier otra entidad pública en el mismo sector". El caso de la gente que tiene su contacto en Planeación Distrital y hace negocio porque apenas se sabe que va a cambiar el uso o va a cambiar la densidad en una determinada zona, entonces se aprovecha esa informa-

ción y realiza también unas utilidades artificiales. Tres, "el simple anuncio del proyecto de la entidad adquiriente de comprar inmuebles en determinado sector". Lo mismo sucede y está sucediendo con mucha frecuencia. Cuatro, "los cambios de uso, densidad y altura efectuados por el Plan Integral de Desarrollo o el Plan General de Desarrollo si los hubiere dentro de los tres años anteriores a la fuerte compra siempre y cuando el propietario haya sido la misma persona durante dicho período", o sea que cuando una persona ha vivido tres años en un mismo predio y se anuncian unos cambios de utilización, se le reconoce mayor valor, porque obviamente está viviendo en la zona. Pero aquellas personas que van jugando con los bienes y los van cambiando a medida que cambian los usos y que hoy se anunció que la carrera 15 permite hasta 10 pisos, entonces se compran la mitad de la carrera 15 y van haciendo sus utilidades sobre eso, no podría el Estado reconocer esa valorización que se ha producido por un propio acto del gobierno; y hay algo que se me olvidó que es muy importante en el proyecto, y es que el proyecto apunta a acabar con el Estado como gran terrateniente urbano; el proyecto obliga a que el Estado desarrolle, en un término no mayor de cinco años, los lotes de su propiedad adquiridos a cualquier título y que si no lo hace, entonces inmediatamente debe colocarlos en venta mediante licitación pública; en los municipios habrá que respetar el Régimen de Contratación Administrativa Municipal que es especial, o en determinados casos como el de la expropiación: si a los cinco años de expropiar un bien no lo ha desarrollado, tendrá que ofrecérselo en primer opción al antiguo propietario. Es lo que ha sucedido, por ejemplo, con la Avenida Circunvalar en Bogotá, que se compró una cantidad de edificaciones como las que están en la carrera 7a. y 6a. con calle 72, porque se suponía que la Avenida Circunvalar iba a pasar por allí; no se hizo la Avenida Circunvalar y llevamos no sé cuánto, 10 ó 15 años, y la gente realmente salió perjudicada. En caso de estar vigente esta ley, le hubiera obligado al Estado hacerla por allí.

¿Tope en servicios?

P.: ¿Se ha previsto dentro del proyecto de ley que en lo sucesivo los servicios públicos vayan a tener algún tope?

R.: Este realmente es un aspecto muy difícil de regular por la ley, porque ella no puede establecer unos topes en el cobro de las tarifas.

Todo esto tiene que ser materia de regulación tarifaria, y en este sentido hay que preparar, creo, la segunda ley urbana importante que el país espera, tal vez es el estatuto de valorización, y también una ley marco de los servicios públicos que les permita a las empresas de servicios desarrollarse, y desarrollarse equitativamente. Nosotros, por ejemplo, hemos presentado un proyecto de ley para mejorar la participación de las telefónicas locales, porque prácticamente Telecom las está acabando. Telecom pone el aire, las telefónicas locales ponen las redes, ponen la infraestructura y Telecom se lleva el 70% de las llamadas de larga distancia y la local se queda con el 30%; cosas de esas serían las que tendrían que quedar incluidas dentro de un proyecto de servicios públicos.

Crédito territorial

P.: ¿Cómo se financiaría, por ejemplo, el sistema de crédito territorial? ¿Qué podría hacer el Banco Central Hipotecario y cuál sería el papel de las Corporaciones?

R.: Yo no soy muy amigo de impuestos. Me parece que sale a veces lo comido por lo servido; el impuesto es una opción que se ha planteado entre todas estas alternativas para la financiación del sistema de crédito territorial; habría otra posibilidad que sería extender el radio de acción del decreto 1387, que le permite al Banco Central Hipotecario recibir aquellas partes de colocaciones de las corporaciones de ahorro y vivienda que no se pueden colocar directamente en vivienda de menos de 1.500 UPAC, podrán trasladarla al Banco Central Hipotecario. Podría trasladarse una parte de esos recursos, aunque obviamente las corporaciones están muy desconfiadas del Instituto de Crédito, al Instituto y allí el Instituto podría subsidiar, repito, la diferencia entre uno y otro sistema, o sea dentro del sistema de ajuste, porque yo no propongo que, para la pregunta que me hacían de los 15 años, no se les ajuste, sino que se haga con unos indicadores más acordes con su capacidad de pago, que en este caso sería, pues, el salario mínimo, creo yo para este tipo de vivienda popular, unos ajustes anuales; pero que alguien compense la diferencia entre el valor constante y estos ajustes. Creo que en este sentido, pues, esa sería la mejor fórmula; otra posibilidad que se ha estudiado es la del UPAC diferencial, o sea un UPAC distinto para los sectores

altos y un UPAC fijo, aunque suene una contradicción, para los estratos bajos, pero esto tiene unas graves complicaciones para el manejo y se presta para que haya muchos cruces de gente que compra y se baja la tarifa. Un poco lo que nosotros queremos es poner al Estado, obligar al Estado a que busque recursos para el sector de vivienda social. Porque lo preocupante en las tendencias sociales del gasto público es que cada día se destina más a sectores diferentes del gasto público social. Con el doctor Agudelo llevamos dos meses dando una batalla titánica para que la compra de armas le deje algo a la salud, a la vivienda y a la educación y me parece que por eso hay que pensar también en la necesidad de que el Estado no resigne su obligación de construir vivienda, y vivienda social.

Un caso "clásico"

P.: En la época del doctor Hernando Durán Dussán los bogotanos vimos, si no estoy mal, en la calle 108 con la carrera 7a., un famoso jardinero, que creo que está en el libro de Guinness, que obstaculizó a la Administración Distrital durante dos años y medio reclamando se le pagara la indemnización que él solicitaba y el Estado se demoró dos años y medio para poder expropiar esta propiedad y por una discusión de 3 millones de pesos. ¿Qué medidas se pueden establecer si con este ejemplo nos damos exacta cuenta de la magnitud del problema que se le puede presentar a la reforma urbana ya cuando sea una ley de la vivienda?

R.: Sí, lo que era increíble o lo que sigue siendo increíble, porque la reforma todavía no ha sido aprobada, es que los trámites de expropiación actualmente se hacen siguiendo las normas del Código de Procedimiento Civil, o sea que eso prácticamente lleva los procesos indefinidamente con la posibilidad de revisar las pruebas, subir a las segundas instancias, etc. El trámite que está contemplado en esta ley es un trámite que fundamentalmente reduce en una forma sustancial las posibilidades de entrar a expropiar un determinado bien. Eso está contenido en disminución de plazos, evitar que haya interferencia entre el proceso administrativo y el proceso civil que fue lo que enredó toda la reforma agraria, la posibilidad de que hay cierto tipo de actos administrativos que no sean sometidos a revisión o que no sean

susceptibles de las instancias tradicionales, la posibilidad de que se den las apelaciones en una única instancia y no tengan que llegar hasta el Consejo de Estado, sino que pueda resolverlo la única instancia del Tribunal Administrativo, pues tienen mucho de técnica jurídica pero aceleran bastante el trámite; como le digo, hoy día es como ejecutar un deudor, que se puede dilatar indefinidamente. Creí que me iba a preguntar, refiriéndose al doctor Durán, lo de la matrícula, que queda también prohibida por esta ley.

Por encima de 1.500 UPACS

P.: El planteamiento de que la vivienda a interés social sea financiada al término común y corriente, me lleva a presumir que ese tipo de mercado lo va a tratar únicamente el Estado. ¿Qué pasa con los constructores que estamos haciendo obras por encima de 1.500 UPAC?

R.: En ese caso las corporaciones tendrán que garantizar el ajuste fijo de acuerdo con los crecimientos del salario mínimo, por ejemplo.

P.: ¿Pero se podría mantener a los particulares en ese nivel?

R.: Claro; claro que se pueden mantener y las corporaciones pueden financiar vivienda de interés social, siempre y cuando que haya unos mecanismos que son los que entrarán a estudiarse para que a la persona no le puedan ajustar más de un reajuste anual que yo diría que no debe subir del salario mínimo, pero claro que pueden hacerlo; es más, creo que el Instituto no tiene la capacidad para hacerlo directamente y para efectuar todos esos programas y tendrá seguramente que acudir a constructores privados. Es que lo que yo les decía de las corporaciones, es que se trata de buscar unos mecanismos para que a la gente de los sectores populares no les ajustemos la vivienda diariamente en UPAC con corrección monetaria, sino que se le ajuste a unos niveles que por lo menos sean equivalentes a la tasa promedio de colocación del Instituto de Crédito Territorial.

06960



CCB-SPLITRE



EL AUTOR

Ernesto Samper Pizano

Nació en Bogotá.

Abogado, Economista de la Pontificia Universidad Javeriana, con estudios de posgrado en la Universidad de México y en Columbia University, N.Y.

Fue presidente de ANIF, Director Ejecutivo del Instituto de Estudios Liberales, Concejal de Bogotá, Diputado de Cundinamarca, Miembro de la Comisión Política Central del Liberalismo y Secretario General del Partido.

Actualmente es miembro de la Dirección Liberal Nacional, de la cual fue presidente; y es también Senador de la República.

Ha publicado numerosos estudios y trabajos, entre los que se destacan: "Para quién fue la bonanza cafetera". "El poder popular". "El financiamiento del desarrollo". "Inflación, bonanza cafetera y su manejo". "Sustitución y financiación energética en Latinoamérica", y "Tabaco y economía".